

Überlegungen zur Zukunft der EU

VB verfassungsblog.de/uberlegungen-zur-zukunft-der-eu/

Christian Calliess Mo 5 Aug 2013

I. Demokratie in der Krise: Die Rolle der Parlamente im Kontext der „Euro-Rettung“

1. Im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise wurde der Konstruktionsfehler des Euro, das Auseinanderfallen der (in ökonomischer Hinsicht eng miteinander verflochtenen) Zuständigkeiten für die Währungspolitik (EU) und die Wirtschaftspolitik (Mitgliedstaaten) sichtbar. Die insoweit vorgesehene **wirtschaftliche Koordinierung** (Art. 121 AEUV) hat sich als wenig effektiv erwiesen. Sie ist überdies nicht hinreichend demokratisch legitimiert, weil weder das Europäische Parlament mitentscheiden, noch die nationalen Parlamente im Vorfeld einbezogen werden.

2. Unabhängig von dieser vertraglich vorgesehenen Koordinierung entwickelte sich im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise – beispielsweise mit den sog. Rettungsschirmen, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), aber auch mit dem Fiskalpakt – noch eine **rein intergouvernementale Form** der Koordinierung, die mangels jedweder europäischer Zuständigkeiten gänzlich außerhalb der Verträge steht. Mag diese auch pragmatisch aus der Not geboren sein, so ist sie unter Aspekten der demokratischen Legitimation problematisch, wenn in ihrem Rahmen weitreichende Entscheidungen gefällt werden, die über die im Rahmen des Europäischen Rats vereinten Staats- und Regierungschef eine Quasiverbindlichkeit entfalten, ohne dass das Europäische Parlament einzubinden wäre.

a) Die dominierende Rolle des Europäischen Rates im Kontext der Finanz- und Schuldenkrise **könnte als Zeichen der Abkehr von der die europäische Integration kennzeichnenden „Gemeinschaftsmethode“** gedeutet werden. Diese ist Ausdruck des in den europäischen Verträgen angelegten „institutionellen Gleichgewichts“ und kann als „Normalfall“ der europäischen Gesetzgebung bezeichnet werden. Kennzeichnend ist insoweit das alleinige Initiativrecht der Kommission, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments sowie eine umfassende Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof.

b) Dieses, die europäische Integration bislang ganz maßgeblich kennzeichnende Konzept der **Gemeinschaftsmethode**, scheint nun im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise mehr und mehr um koordinierendes Handeln der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat ergänzt zu werden. Diese Praxis entspricht durchaus dem von Bundeskanzlerin Merkel einmal als „**Unionsmethode**“ umschriebenen Vorgehen: Diese richte Union und Mitgliedstaaten zwar auf gemeinsame Ziele aus, dies allerdings in ihren jeweiligen Zuständigkeiten. Ein Tätigwerden auf Ebene der Union habe sich dabei im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf das Wesentliche zu beschränken und erfolge in der gewohnten Gemeinschaftsmethode. Über notwendige weitergehende Ziele sollten sich die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene einigen und diese dann „verantwortlich“ auf mitgliedstaatlicher Ebene umsetzen; vgl. die sog. [Brügger Rede](#).

c) Solange die Unionsmethode **nicht zu einer Umgehung** der supranationalen Gemeinschaftsmethode führt und „nur“ darauf angelegt ist, bestehende Kompetenzlücken der EU-Verträge bis zu einer politisch möglichen Vertragsänderung zu überbrücken, solange entspricht sie einer in der Integrationsgeschichte schon immer geübten pragmatischen Praxis.

d) Hinsichtlich der **parlamentarischen Beteiligung** ist im Rahmen der Unionsmethode somit zu differenzieren: Soweit die Union im Wege der Gemeinschaftsmethode handelt, entspricht dies vollständig dem Konzept des Art. 10 Abs. 2 EUV. Dieser lautet:

| „Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament

vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“

Soweit sich jedoch die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat koordinieren, fehlt der Legitimationsstrang über das Europäische Parlament, da dieses im Entscheidungsprozess nicht beteiligt ist. Im Sinne der in Art. 10 Abs. 2 EUV zum Ausdruck kommenden Legitimationsverschränkung des für das europäische Demokratieprinzip typischen dualen Legitimationskonzepts haben die nationalen Parlamente dies aufzufangen und ein hinreichendes Legitimationsniveau sicherzustellen.

Problematisch ist insoweit allerdings: Die **Rolle der nationalen Parlamente** – respektive des Bundestages – beschränkt sich im Rahmen des intergouvernementalen Vorgehens allerdings auf jenen für die Auswärtige Gewalt typischen Nachvollzug. Haben sich die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat politisch auf gewisse Ziele verständigt, findet sich der Bundestag bei der gesetzlichen Umsetzung dieser Vorgaben in einer Situation wieder, die derjenigen des Art. 59 Abs. 2 GG entspricht. Der Bundestag hatte **keinen gestaltenden Einfluss** auf die Zielvereinbarung, sondern kann die umsetzenden Maßnahmen entweder beschließen oder ablehnen. Zwar bleiben die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates rechtlich unverbindlich. Im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, in dem die Mehrheit des Parlaments „ihre“ Regierung trägt, entfalten diese jedoch politisch-faktisch in hohem Maße Verbindlichkeit, möchte die Parlamentsmehrheit sich nicht ihrem Regierungschef verweigern.

e) Vor diesem Hintergrund sollte die **parlamentarische Beteiligungsrechte des Art. 23 Abs. 2-5 GG** auch im Rahmen der Unionsmethode (im Zweifel analog) zur Anwendung gebracht werden. Denn Europapolitik ist heute „europäisierte Innenpolitik“ (vertiefend *Calliess*, NVwZ 2012, S. 1 ff.). Dem trägt das BVerfG in seiner Rechtsprechung zur „Integrationsverantwortung“ des Bundestages zunehmend auch Rechnung.

II. Rettungsschirme, „strenge Auflagen“ und nationale Haushaltsautonomie: Ein Demokratiedilemma?

3. Vor dem Hintergrund des von allen Mitgliedstaaten und ihren Parlamenten als verbindlich vereinbarten und anerkannten europäischen Verfassungsrechts in Form der Verträge gilt, dass eine gemeinsame Haftung für Staatschulden die Ausnahme bleibt und im Gegenzug eine Abgabe von Souveränität mit sich bringt (vgl. Art. 125 und Art. 136 Abs. 3 AEUV).

a) Zur Legitimation des ESM im Hinblick auf die sog. No-Bail-Out-Klausel des Art. 125 AEUV wurde Art. 136 AEUV dementsprechend um einen dritten Absatz ergänzt:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

b) Hieraus wird zweierlei deutlich: Zum einen bleibt die No-Bail-Out-Klausel als Regel erhalten, so dass Finanzhilfen im Interesse der Stabilität der Eurozone als Nothilfen eine Ausnahme bleiben (vgl. die Formulierung „unabdingbar“). Zum anderen gilt, dass ein Mitgliedstaat, der wegen Überschuldung seines Haushalts keinen Zugang mehr zum Finanzmarkt hat und daher auf Nothilfen aus dem ESM angewiesen ist, einen Teil seiner finanzpolitischen Souveränität notwendig an Europa übertragen (vgl. die Formulierung „strengen Auflagen“) muss.

c) Ganz in diesem Sinne formuliert der EuGH auch in seinem Pringle-Urteil (vertiefend Calliess, NVwZ 2013, S. 97) : „Das Verbot in Art. 125 AEUV gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Verschuldung der Marktlogik unterworfen bleiben, was ihnen einen Anreiz geben soll, Haushaltsdisziplin zu wahren.“ Im Umkehrschluss formuliert der Gerichtshof eine Formel, der zufolge es Art. 125 AEUV nicht verbietet „... dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten einem Mitgliedstaat, der für seine eigenen Verbindlichkeiten gegenüber seinen Gläubigern haftbar bleibt, eine Finanzhilfe gewähren, vorausgesetzt, die daran geknüpften Auflagen sind geeignet, ihn zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen“.

4. Ohne Frage ist das **Budgetrecht der nationalen Parlamente** grundlegender Teil der demokratischen und parlamentarischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Mit Blick auf die Konditionalität der Nothilfen, ihre rechtlich gebotene Verbindung mit „strengen Auflagen“ (Art. 136 Abs. 3 AEUV), besteht daher ein **Demokratiedilemma**. Einerseits sind die „strengen Auflagen“ aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts und des deutschen Verfassungsrechts notwendige Bedingung, um den deutschen Anteil an Nothilfen aus dem ESM im Hinblick auf das Budgetrecht des deutschen Bundestages zu legitimieren. Andererseits stellen die „strengen Auflagen“ zugleich Eingriffe in das Budgetrecht des Parlaments im Empfängerstaat der Nothilfen dar. Insoweit kommt es aber auf die **verhältnismäßige Ausgestaltung** von europäischen Kontroll- und Durchgriffsrechten an. Insoweit sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

a) Solange ein Eurostaat die **Stabilitätskriterien einhält**, darf unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten (im Hinblick auf seine Haushaltsautonomie und die von Art. 4 Abs. 2 EUV geschützte mitgliedstaatliche Verfassungsidentität) keine rechtsverbindliche Kontrolle seitens der europäischen Institutionen greifen; diese können insoweit allenfalls unverbindliche Empfehlungen geben.

b) Erst wenn die **Stabilitätskriterien verletzt** werden, können die europäischen Institutionen **verbindliche Empfehlungen** geben. Insoweit ist aber im Hinblick auf das Demokratieprinzip, konkret die Bedeutung des Budgetrechts samt Haushaltsautonomie der nationalen Parlamente zu differenzieren. Wenn ein nationales Parlament die rechtsverbindlichen Stabilitätskriterien verletzt, dann verhält es sich rechtswidrig. Vor diesem Hintergrund können die zuständigen europäischen Institutionen durchaus verbindliche Vorgaben für die sparsamere Gestaltung seines Haushalts machen, sofern diese **abstrakt bleiben und nicht konkrete Eingriffe** in bestimmte nationale Haushaltstitel einfordern.

c) Demgegenüber sind **konkrete Vorgaben** im Hinblick auf diejenigen Mitgliedstaaten der Eurozone zulässig, deren Haushaltssituation sich so weit von den für alle Eurostaaten verbindlichen Stabilitätskriterien entfernt hat, als das **Nothilfen aus dem ESM** erforderlich werden. **Denn ein überschuldeter Mitgliedstaat, der unter den ESM schlüpft (sog. Programmstaat), hat letztlich doch nur noch die Wahl zwischen einem Staatsbankrott und der Inanspruchnahme von Nothilfen aus dem ESM.** Mit der Entscheidung für an Auflagen gebundene Nothilfen aus dem ESM willigt der Empfängerstaat autonom in eine Beschränkung seiner Haushaltssouveränität ein. Dies gilt umso mehr, wenn die Auflagen dem Ziel dienen, die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Stabilitätskriterien wiederherzustellen (vgl. Art. 136 Abs. 3 AEUV). Vor diesem Hintergrund kann ein – ohnehin nur als „ultima ratio“ zulässiges – haushaltspolitisches Vetorecht der EU-Ebene hinsichtlich des jeweiligen nationalen Haushaltsentwurfs kaum als Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts gewertet werden. Denn wo angesichts der drohenden Alternative eines (selbst verschuldeten) Staatsbankrotts keine Haushaltsautonomie mehr besteht, kann in diese auch nicht im Wege von konkreten europäischen „Durchgriffsrechte“ eingegriffen werden.

d) Ganz generell gilt in diesem Kontext: Jeder Schritt, der einer verbesserten Einhaltung der Stabilitätsvorgaben des geltenden EU-Rechts dient, **überträgt keine neuen Hoheitsrechte** auf die EU, sondern sichert mit dem Vertrag von Maastricht längst übertragene Hoheitsrechte im Interesse des Ziels der Stabilitätsgemeinschaft ab. Wenn aber nur bereits übertragene Hoheitsrechte in Form der Stabilitätspflichten durch europäische Kontrollrechte besser abgesichert werden sollen, dann ist für deren Übertragung nach wie vor der Vertrag von Maastricht relevant. Wenn also im Hinblick auf die Stabilitätskriterien (etwa durch den Fiskalpakt) bestehende Vollzugsdefizite behoben werden, so gewährleistet dies, dass die Eurostaaten die Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien zu ihrer

Sache machen (etwa durch die Einführung der sog. „Schuldenbremse“), so dass eine im Vergleich zur derzeitigen Situation verbesserte Aussicht besteht, dass deren Einhaltung nachhaltig gesichert werden kann.

III. Europäische Solidarität in der Krise

5. **Solidarität** bildet im Staaten- und Verfassungsverbund der EU ein Verfassungsprinzip. Verschiedene Vertragsänderungen haben immer wieder auch finanzwirksame Ausprägungen materieller Solidarität hinzugefügt (vertiefend Calliess, Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht, ZEuS 2011, S. 213).

a) Eine solche finanzwirksame Ausprägung materieller Solidarität wurde bereits 1986 durch die Einheitliche Europäische Akte mit den Vorschriften über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, der sog. Kohäsion, in die Verträge eingefügt. Neben der Unterstützung durch die Europäische Investitionsbank und die sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente kommen insbesondere die Strukturfonds EFRE und EFS sowie der Kohäsionsfonds zum Einsatz. Aus diesen Fonds erhalten EU-Länder und Regionen mit Strukturproblemen finanzielle Hilfen für bestimmte Vorhaben. Hinzu tritt noch der Solidaritätsfonds, der im Gegensatz zu den Strukturfonds grundsätzlich eine rasche Hilfe „bei Katastrophen größeren Ausmaßes“ ermöglicht. **Seither besteht auf europäischer Ebene die rudimentäre Form eines Finanzausgleichs.**

b) **Förderungen aus den Fonds der EU** führen somit eine wichtige Dimension materieller Solidarität in das Recht der EU ein und definieren die derzeit geltende Tragweite des Solidaritätsprinzips und damit der europäischen Solidaritätsgemeinschaft als „Transferunion“. Die Finanztransfers sind dabei jedoch im Sinne des Konvergenz- und des Kohärenzziels auf eine langfristige Heranführung ökonomisch schwächerer Regionen in der EU sowie – im Falle des Solidaritätsfonds – auf eine kurzfristige Katastrophenhilfe angelegt und damit nicht die geeigneten Instrumente, um auf Zahlungsprobleme einzelner Staaten in der Eurokrise akut zu reagieren. Dies tut nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen der ESM (vgl. Art. 136 Abs. 3 AEUV).

c) Mit Blick auf die Solidaritätsdebatte erscheint wichtig diese beiden Aspekte zu trennen.

Parallel zu den Nothilfen des ESM und der mit ihnen notwendig verbundenen, rechtlich geforderten Rückkehr zu den Stabilitätskriterien samt ausgeglichenen Haushalten könnte ein **zusätzlicher Strukturfond, eine Art „Wachstumsfond“**, gegründet werden, der Strukturreformen in den Mitgliedstaaten unterstützt und sozialverträglich flankiert. Dieser Wachstumsfonds könnte aus mitgliedstaatlichen Beiträgen oder aus einer eigenen EUFinanztransaktionssteuer finanziert werden.

IV. Von der staatlichen Koordinierung zur Europäischen Wirtschaftsregierung: Kompetenzrechtliche Grenzen und Demokratiedefizite?

6. Die Absicherung der haushaltspolitischen Vorgaben wird ergänzt durch das Bestreben, auch die wirtschaftspolitische Seite der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken. Zur Debatte stand und steht insoweit immer wieder eine Art **„Europäische Wirtschaftsregierung“**. Nach der im Vertrag von Maastricht 1992 getroffenen politischen Entscheidung, der vergemeinschafteten Währungspolitik keine vollwertige Kompetenz für eine europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik an die Seite zu stellen, können die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik im Rahmen des Rates allerdings nur koordinieren (Art. 121 AEUV). Vorgesehen sind insoweit die sogenannten Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die mittlerweile zusammen mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien als sogenannte „integrierte Leitlinien“ erlassen werden. Sie konkretisieren die allgemeine Wachstumsstrategie der Union – die Strategie Europa 2020 – und bilden den Maßstab, an dem die nationalen Reform- und Konvergenzprogramme auf europäischer Ebene bewertet werden.

a) Dieses Verfahren ist nun im Zuge der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise in mehrfacher Hinsicht ergänzt worden. So bündelt das sogenannte **„Europäische Semester“** zeitlich und sachlich die Verfahren der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung, sowie des sog. **„Euro-Plus-Paktes“**, indem sich zahlreiche Mitgliedstaaten politisch zur Umsetzung und gegenseitigen Überwachung weitergehender Strukturreformen

verpflichtet haben.

- b) Daneben erweitert das als Teil des „Six-Pack“ eingeführte „**Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht**“ das Koordinierungsverfahren auf makroökonomische Größen. Dieses Verfahren soll makroökonomische Ungleichgewichte im Dienste der einheitlichen Geldpolitik der EZB beseitigen. Es ist so gesehen die Antwort auf die divergierenden Wachstums- und Inflationsentwicklungen, die ihren Teil zur Krise beigetragen haben. Zur Durchsetzung kann gegen untätige Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes auf Empfehlung der Kommission eine verzinssliche Einlage bzw. eine jährliche Geldbuße als Sanktion verhängt werden.
- c) Ob das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht aus ökonomischer Sicht setzt das Verfahren richtige Akzente setzt, indem es versucht, zur Herstellung wirtschaftspolitischer Konvergenz Wachstum in einem Mitgliedstaat zu begrenzen, kann hier nicht beantwortet werden. Jedenfalls besteht insoweit ein **Spannungsverhältnis zur europäischen Kompetenzordnung**. Insbesondere stellt sich die Frage, inwieweit Vorgaben auf dieser Basis Legitimationsanforderungen genügen, insbesondere wenn sozialpolitische Verteilungsfragen zur Debatte stehen. Es ist nicht auszuschließen, dass hier im Einzelfalle sogar nationale Besonderheiten berührt werden, die unter den Schutz der nationalen Identität gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV fallen könnten. Jedenfalls wären etwaige Vorgaben mit Blick auf das unionale Demokratiekonzept des Art. 10 Abs. 2 EUV in hohem Maße legitimationsbedürftig. Ob das makroökonomische Koordinierungsverfahren dies hinreichend berücksichtigt, bleibt zunächst abzuwarten und wird nicht zuletzt von der konkreten Handhabung in der Praxis durch die Kommission abhängen.
- d) Das so gezeichnete **Spannungsfeld im Rahmen makroökonomischer Koordinierung, zwischen einerseits ökonomischen Anforderungen einer gemeinsamen Währung und andererseits bestehenden Legitimitätsanforderungen** betrifft auch Art. 11 des Fiskalvertrages. Danach haben die Vertragsparteien sicherzustellen, dass alle von ihnen geplanten **größeren wirtschaftspolitischen Reformen** vorab zwischen ihnen erörtert und gegebenenfalls koordiniert werden. Im Vergleich zur makroökonomischen Überwachung besteht diese Pflicht allerdings unabhängig vom Vorliegen einer Gefahr eines makroökonomischen Ungleichgewichts. Den relativ unbestimmten Begriff der „größeren wirtschaftspolitischen Reformen“ wird man allerdings ähnlich der makroökonomischen Überwachung anhand der Bedürfnisse der einheitlichen Währungspolitik konkretisieren können. Nur wenn wirtschaftspolitische Reformvorhaben geeignet sind, Gefahren für diese auszulösen, ist insoweit von einer größeren wirtschaftspolitischen Reform auszugehen, die vorab zu koordinieren ist. Dabei sind nach Art. 11 S. 2 Fiskalvertrag die Organe der Union gemäß den Erfordernissen des Unionsrechts einzubeziehen. Auch wenn dadurch ausdrücklich zwar nur der Einbezug der Unionsorgane dem Unionsrecht unterstellt ist, wird man allerdings auch hier davon ausgehen müssen, dass materielle Abweichungen vom Unionsrecht, insbesondere verbindliche Vorgaben für den Inhalt der nationalen Reformen, rechtlich unzulässig sind.

V. Reformen der Wirtschafts-und Währungsunion ohne oder mit Vertragsänderung?

7. Vor dem Hintergrund, dass Primärrechtsänderungen politisch derzeit nur schwer durchsetzbar sind und Unionsrecht ergänzende völkerrechtliche Verträge eines Teils der Mitgliedstaaten immer primärrechtskohärent ausgestaltet sein müssen, versuchen Kommission und eine Arbeitsgruppe unter Federführung Herman van Rompuy dennoch die Effektivität der wirtschaftspolitischen Steuerungsmechanismen zu erhöhen. Zur Diskussion steht insoweit der Abschluss individueller vertraglicher Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaat und der Kommission. Aufbauend auf den nationalen Reformprogrammen sowie gegebenenfalls dem Korrekturmaßnahmenplan unter der makroökonomischen Überwachung sollen Mitgliedstaaten die Umsetzung notwendiger Strukturreformen zusichern. Im Gegenzug sind als Anreiz zum Abschluss solcher Vereinbarungen begrenzte finanzielle Förderungen für eben jene Reformmaßnahmen vorgesehen. Die Kommission spricht insoweit von einem „**Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit**“.

- a) Dieses hier nur skizzenhaft gezeichnete Instrument wirft zahlreiche Fragen auf, insbesondere nach der

rechtlichen Verbindlichkeit solcher vertraglichen Vereinbarungen. Viel spricht hier für eine lediglich politische Verbindlichkeit, insbesondere der Umstand, dass eine Rechtsverbindlichkeit über die lediglich als rechtlich unverbindliche Empfehlungen ergehenden Koordinierungsmechanismen (Art. 121 AEUV) hinausginge und somit einer Vertragsänderung gleichkäme.

b) Anstelle einer justiziablen rechtlichen Verbindlichkeit sind zur Durchsetzung der Vereinbarung der Erlass einer Verwarnung seitens der Kommission sowie das Einbehalten der zugesagten finanziellen Unterstützung vorgesehen. Ähnlich den bestehenden wirtschaftspolitischen Steuerungsmechanismen bleibt also auch das Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit überwiegend rechtlich unverbindlich. Vorbehaltlich der angekündigten ausführlichen Umsetzungsvorschläge der Kommission dürfte dieses Instrument durchaus primärrechtskonform auf Basis der Art. 121, 136 AEUV, nötigenfalls auch Art. 352 AEUV, gestaltet werden können.

c) Politisch und rechtlich schwieriger dürfte die Frage zu beantworten sein, wie die **Mittel für die als Gegenleistung vorgesehenen finanziellen Anreize** bereitzustellen sind. Der Kommissionsvorschlag bevorzugt hier eine Lösung auf Basis des EU-Haushalts, sei es durch freiwilliges Engagement der Mitgliedstaaten oder durch EU-Eigenmittel. Demgegenüber schlägt der van Rompuy-Bericht eine strikte finanzielle Trennung vom Finanzrahmen der EU vor, wobei weitere Details im Bericht unklar bleiben. Langfristig soll allerdings die im Bericht ebenfalls vorgeschlagene eigene „Fiskalkapazität“ des Euro-Währungsgebietes diese Funktion erfüllen.

8. Trotz des erwähnten Art. 136 Abs. 3 AEUV wurde bereits der ESM nicht als Unionsinstitution, sondern im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages geschaffen. Und nachdem im Hinblick auf den geplanten Fiskalpakt nicht der für eine Vertragsänderung notwendige Konsens erzielt werden konnte, einigten sich 25 Mitgliedstaaten auf dessen Abschluss im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages. Auf diese Weise entsteht außerhalb der supranationalen EU-Verträge eine **Art „Europavölkerrecht“**, das institutionell und materiell in engem Zusammenhang mit diesen steht. Auch wenn der EuGH in seinem Pringle-Urteil diese Vorgehensweise akzeptierte, solange insoweit keine Zuständigkeiten der EU bestehen, so knüpfen sich hieran **vielfältige Fragen**: Können z.B. die Organe der EU insoweit im Wege der Organleihe in Anspruch genommen werden und wenn ja inwieweit? Wie ist es um die demokratische Legitimation bestellt? Und vor allem, wie kann die Kohärenz mit den Vorgaben der EU-Verträge nachhaltig gewährleistet werden. Eine maßgebliche Rolle kommt insoweit – gleichsam als Brücke – der **Unionstreue des Art. 4 Abs. 3 EUV** zu.

9. Auf diese Weise entsteht – etwa mit dem Fiskalpakt – zunächst einmal auch eine Art **Kerneuropa**, dass Ausgangspunkt für eine weitere Vertiefung sein kann. Umso drängender stellt sich dann die Frage, der institutionellen und materiellen Kohärenz. Am Beispiel der Debatte um die demokratische Legitimation im Kontext des Fiskalpakts, konkret um ein sog. „Europarlament“ und dessen Verhältnis zum EP, wird dies über die umstrittene Rolle von Kommission und EuGH hinaus sehr anschaulich. Gleichwohl ist ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten wohl unausweichlich, wenn viele der vorstehend skizzierten Reformen verwirklicht werden sollen.

10. Bereits im Kontext der Reformen der sekundärrechtlichen „Legislativpakete“ (sog. Six-Pack und Two-Pack) zur Stärkung des Stabilitätspakts zeigt sich ein Kompetenzdilemma der EU. **Weiterreichende Verbesserungen** sind nur im Rahmen einer **Vertragsreform**, die das Ziel einer **europarechtlich überformten** Finanz-, Wirtschafts- und Haushaltspolitik verfolgt, möglich. Diese Reform hat sich an den Verfassungsprinzipien der EU, insbesondere am Demokratieprinzip (Art. 10 Abs. 2, 11 und 12 EUV), am europäischen Solidaritätsprinzip (Art. 2 und 3 EUV) sowie am europäischen Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EUV) zu orientieren. Zugleich sind die im Vertrag von Maastricht rechtsverbindlich vereinbarten Grundstrukturen (Ziel der Preisstabilität samt Stabilitätskriterien, Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, Haushaltskontrolle, No-Bail-Out, Solidarität in Notlagen) zu beachten und zu stärken, da sie die zwischen allen Mitgliedstaaten vertraglich vereinbarte „Geschäftsgrundlage“ der Wirtschafts- und Währungsunion definieren.

VI. Auf dem Wege in den europäischen Superstaat?

Mit einem Kompetenztransfer in den Bereichen der Wirtschafts-, Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitik auf die europäische Ebene stellt sich auch die Frage, ob damit der Schritt in **europäischen „Superstaat“** vollzogen wird (vgl. dazu Calliess, [Verfassungsverbund oder Superstaat Europa](#)). Insoweit erscheint es wichtig, dass insoweit „nur“ eine europäische Überformung der nationalen Politiken angestrebt werden sollte. In diesem Kontext kommt es überdies auf eine konsequente Orientierung am Subsidiaritätsprinzip an, das zugleich Leitprinzip der Kompetenzausübung sein muss. Seine Absicherung durch die nationalen Parlamente könnte **über Subsidiaritätsrüge und –klage hinaus** durch ein **Notbremseverfahren** in den europäisch überformten Bereichen und eine **stärkere institutionelle Einbindung der nationalen Parlamente, etwa in Form einer im Gesetzgebungsverfahren zu beteiligenden Dritten Kammer**, abgesichert werden.

Dieser Vortrag wurde am 13. Juni 2013 auf der Europaministerkonferenz der Länder in Potsdam gehalten.

[LICENSED UNDER CC BY NC ND](#)

SUGGESTED CITATION Calliess, Christian: *Überlegungen zur Zukunft der EU*, *VerfBlog*, 2013/8/05, <http://verfassungsblog.de/uberlegungen-zur-zukunft-der-eu/>.